



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Zuzany Bystřické a soudců JUDr. Faisala Husseiniho a JUDr. Mariana Kokeše ve věci

žalobce: **hlavní město Praha**, IČ: 00064581
sídlem Mariánské náměstí 2/2, 110 00 Praha

proti
žalovanému: **Úřad pro ochranu hospodářské soutěže**
sídlem třída Kpt. Jaroše 7, 604 55 Brno

o žalobě proti rozhodnutí předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 29. 8. 2019, č. j. ÚOHS-R0116/2019/VZ-23824/2019/323/JKt,

takto:

- I. Žaloba **se zamítá**.
- II. Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

- 1. Žalobce se podanou žalobou domáhal zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (dále jen „předseda Úřadu“), kterým byl zamítnut rozklad žalobce a potvrzeno rozkladem napadené rozhodnutí žalovaného ze dne 14. 6.

2019, č. j. ÚOHS-S0186/2019/VZ-16810/2019/522/JKr (dále také jen „rozhodnutí žalovaného“).

2. Žalovaný přitom svým rozhodnutím rozhodl jednotlivými výroky takto:

I. Obviněný (žalobce) se dopustil přestupku podle § 120 odst. 1 písm. a) zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách (dále jen „ZVZ“) tím, že nedodržel postup stanovený v § 13 odst. 3 ZVZ, když rozdělil předmět jedné podlimitní veřejné zakázky, kterým bylo dodání vozidel pro odchyt zvířat a odvoz uhynulých zvířat a pro odvoz osob pod vlivem návykové látky, na veřejnou zakázku „*Obměna speciálních vozidel pro odchyty služby pro Útulky pro opuštěná zvířata Městské policie hl. m. Prahy*“, jejíž plnění bylo poptáváno na základě výzvy k podání nabídky ze dne 19. 2. 2014, která byla uveřejněna téhož dne na profilu zadavatele (dále jen „veřejná zakázka 1“), a na veřejnou zakázku „*Obměna speciálního automobilu pro odvoz osob pod vlivem návykové látky*“, jejíž plnění bylo poptáváno na základě výzvy k podání nabídky ze dne 9. 6. 2014, která byla téhož dne uveřejněna na profilu zadavatele (dále jen „veřejná zakázka 2“), čímž došlo ke snížení předpokládané hodnoty pod finanční limity stanovené v § 12 odst. 2 ZVZ, v důsledku čehož obviněný nezadal veřejnou zakázku v některém z v úvahu připadajících druhů zadávacího řízení dle § 21 odst. 1 ZVZ, přičemž tento postup mohl podstatně ovlivnit výběr nejvhodnější nabídky a obviněný dne 9. 5. 2014 uzavřel na plnění veřejné zakázky 1 smlouvu s vybraným dodavatelem JÍŠA s.r.o. a dne 12. 9. 2014 uzavřel na plnění veřejné zakázky 2 smlouvu s vybraným dodavatelem JÍŠA s.r.o.

II. Obviněný (žalobce) se dopustil přestupku podle § 269 odst. 2 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek (dále jen „ZZVZ“) tím, že v rozporu s § 219 odst. 1 ZZVZ neuveřejnil na profilu zadavatele kupní smlouvu č. 06/14 uzavřenou dne 12. 9. 2014 s vybraným dodavatelem JÍŠA s.r.o. na veřejnou zakázku 2 do 15 dnů od jejího uzavření, tedy nejpozději dne 29. 9. 2014, ale učinil tak až dne 30. 9. 2014.

III. Za spáchání přestupků uvedených ve výroci I. a II. rozhodnutí žalovaného se obviněnému (žalobci) podle § 269 odst. 3 písm. a) ZZVZ ukládá pokuta ve výši 35 000 Kč.

II. Shrnutí argumentů obsažených v žalobě,

3. Žalobce v úvodu žaloby uvedl, že byl rozhodnutím žalovaného zkrácen na právu garantovaném čl. 11 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), přičemž žalobní body specifikoval tak, že

a) jednání žalobce, které není správním deliktem, bylo sankcionováno jako správní delikt dle § 120 odst. 1 písm. a) ZVZ, čímž žalovaný překročil meze výkonu státní správy stanovené v čl. 2 odst. 2 Listiny a čl. 2 odst. 3 Ústavy

b) žalovaný postupoval v rozporu s § 6 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“), když bez zjevného důvodu nedodržel zásadu přiměřenosti a hospodárnosti řízení

c) žalovaný nedodržel zásady správního trestání a tím způsobil nezákonnost uložené pokuty.

4. V podrobnostech žalobce rozvedl, že postup žalovaného (resp. předsedy Úřadu) se ocitá v rozporu se základními zásadami správního řízení (resp. základními zásadami činnosti správních orgánů), neboť žalovaný z moci úřední zahájil celkem 23 přestupkových řízení pro porušení ZVZ, v nichž byla žalobci prostřednictvím příkazů uložena pokuta v celkové

výši 391 500 Kč, přičemž žalobce má za to, že žalovaný měl o těchto přestupcích vést společné řízení. Nikoli sice ve smyslu § 88 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „zákon o odpovědnosti za přestupky“), neboť dle § 270 odst. 11 ZZVZ se § 88 odst. 1 a odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky na postup žalovaného nevztahuje – žalobce je však toho názoru, že žalovaný měl postupovat dle § 140 odst. 1 správního řádu, který upravuje problematiku společného řízení, neboť takový postup by byl vzhledem k okolnostem věci nanejvýš účelný a naplňující požadavky plynoucí ze základních zásad činnosti správních orgánů. To ovšem žalovaný neučinil a nezohlednil relevantní skutečnosti, resp. nezabránil vzniku všech negativních důsledků vyvolaných tímto postupem pro žalobce (obtížnost vést takové množství řízení, znemožnění nahlížení do správních spisů, nadměrné náklady aj.), včetně ztížení možnosti efektivní procesní ochrany.

5. K samotnému přestupku dle § 120 odst. 1 písm. a) ZVZ žalobce uvedl, že vyhlásil veřejnou zakázku 1 dne 19. 2. 2014. Po více než dvou měsících od vyhlášení veřejné zakázky 1 došlo k potřebě obnovy vozidla zajišťujícího převoz osob pod vlivem alkoholu a jiných návykových látek, které již z důvodu poruch nebylo schopné zajišťovat danou činnost. Dne 24. 4. 2014 obvodní ředitel pro Prahu 1 vznesl požadavek na zajištění nového vozidla pro výkon služby. Tento požadavek vzešel neočekávaně a žalobce jakožto zadavatel ho v okamžiku vypsání veřejné zakázky 1 nepředpokládal a ani předpokládat nemohl. V této souvislosti žalobce zmiňuje § 38 ZVZ, který upravuje postup ve zjednodušeném podlimitním řízení. Přitom postup do okamžiku podání nabídek uchazečů odpovídal postupu ve zjednodušeném podlimitním řízení dle ZVZ (byť veřejné zakázky 1 a 2 představovaly veřejné zakázky malého rozsahu). Žalobce uvádí, že jeho postup postup neměl a nemohl mít žádný vliv na počet obdržených nabídek, jelikož se neodchýlil od postupu ve zjednodušeném podlimitním řízení. V rámci dalšího postupu žalobce jakožto zadavatele lze konstatovat, že příslušné komise provedly hodnocení a zadavatel až po výběr nejvhodnější nabídky postupoval zcela transparentně. Žalobce má za to, že jeho jednáním nemohlo dojít k ovlivnění výběru ve veřejné zakázce a tedy spáchání přestupku dle § 120 odst. 1 písm. a) ZVZ.
6. V neposlední řadě žalobce namítá nezákonnost postupu správních orgánů při uložení pokut za předmětné přestupky, přičemž tento argument úzce souvisí s výše uvedeným. Pokud totiž žalovaný a předseda Úřadu nepřistoupili ke společnému řízení o všech přestupcích žalobce, ačkoliv tak učinit měli, neboť k tomu byly splněny zákonné podmínky, při ukládání sankce za uvedené přestupky nebyli nucen aplikovat zásadu absorpce, která se úzce pojí s ukládáním pokut za přestupky projednávané ve společném řízení. Výše pokuty se tak dle žalobce stala nepřezkoumatelnou, neboť žalovaný a předseda Úřadu nejenže nevedli o všech sbíhajících se přestupcích společné řízení, ale ani neaplikovali zásadu absorpce.

III. Vyjádření žalovaného

7. Žalovaný ve vyjádření k žalobě navrhl, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.
8. V případě žalobního bodu a) uvedeného v odstavci 3. tohoto rozsudku žalovaný uvedl, že se žalobce předmětného přestupku dopustil. Veřejné zakázky 1 a 2 bylo třeba považovat za materiálně jedinou veřejnou zakázku. Je tomu tak i s ohledem na závěry judikatury. Byly totiž naplněny podmínky věcné, místní a časové souvislosti obou veřejných zakázek. Žalobce si v době zadávání veřejné zakázky 2 mohl a měl být vědom, že obě veřejné

zakázky tvoří jeden funkční celek a bude nezbytné při jejich zadávání zvolit příslušný zákonný režim stanovený pro zadávání veřejných zakázek. V součtu pak obě zakázky převýšily zákonnou horní hranici pro veřejné zakázky malého rozsahu. Postupem žalobce tedy došlo k naplnění příslušné skutkové podstaty přestupku, přičemž tato právní úprava má bránit tomu, kdy by účelové nebo nesprávné stanovení výše předpokládané hodnoty veřejné zakázky vedlo k neoprávněnému užití výjimek souvisejících s mírnějším režimem pro zadávání veřejných zakázek. Kromě toho, že žalovaný nemůže odsvědčit žalobcovo tvrzení týkající se nevědomosti či nepředvídatelnosti potřeby obměny vozidel v rámci veřejné zakázky 2, tak je třeba vzít v potaz také to, že žalobce měl možnost zrušit zadávací řízení na veřejnou zakázku 1 a spojit předmět jejího plnění s veřejnou zakázkou 2 a zadat ji jako jednu podlimitní veřejnou zakázku, a nikoli jako dvě veřejné zakázky malého rozsahu. Žalobcovo pochybení nelze zhojit ani tím, že při zadávání veřejných zakázek 1 a 2, byť v režimu zakázek malého rozsahu, postupoval obdobně jako při zadávání podlimitních veřejných zakázek. K tomu vedou i konkrétní skutkové okolnosti případu, v jejichž světle se žalobcova argumentace jeví jako účelová.

9. Pokud jde o problematiku nevedení společného řízení o přestupcích [žalobní bod b)], uvedl žalovaný, že povinnost vést společné řízení o vícero přestupcích je pro potřeby právní úpravy veřejných zakázek vyloučena – viz § 270 odst. 11 ZZVZ, jež vylučuje použití § 88 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky. Nebyla tedy dána povinnost vést společné řízení při projednávání přestupků žalovaným, ale pouze možnost se k takovému postupu přiklonit. V případě odkazu na § 140 odst. 1 správního řádu vztahující se k možnosti (potažmo povinnosti) vést společné řízení, zejména na žádost účastníka, uvádí žalovaný, že souhlasí s tím, že je skutečně možné vést společné řízení o věcech týkajících se téhož předmětu, týchž účastníků za předpokladu, že tomu nebrání povaha věci, účel řízení či ochrana práv a oprávněných zájmů účastníků. Avšak nelze přisvědčit tomu, že by z toho snad vyplývala nějaká povinnost v případě existence skutkově shodných případů s týmiž účastníky vést společné řízení. Navíc žádosti účastníka o spojení řízení nemusí být vyhověno, neboť na vyhovění požadavku vést společné řízení není právní nárok. Nelze proto vedení společného řízení ve všech případech nebo konkrétně v tomto řízení označit paušálně za nutnost. V případě žalobce bylo vedení oddělených správních řízení zapříčiněno vysokým počtem přestupků ze strany žalobce, o jejichž spáchání měl žalovaný důvodné podezření. Tyto přestupky byly páčány v průřezu několika let, v různých veřejných zakázkách a za různých okolností. Protože se později zjistilo, že o některých přestupcích již bylo pravomocně rozhodnuto a o některých nikoliv, musel žalovaný přistoupit k řešení této situace tak, jak je patrné z odůvodnění prvostupňového a poté napadeného rozhodnutí. Nadto nelze přestupky, o kterých již bylo pravomocně rozhodnuto v době spáchání dalších přestupků, považovat za sbíhající se přestupky s těmi, o kterých doposud nebylo pravomocně rozhodnuto či nebylo zahájeno řízení. V tomto smyslu žalobce nesprávně pojal otázku souběhu přestupků. Rovněž v této souvislosti je třeba pojímat otázku (ne)vedení společného řízení a také nerelevantnost žalobcových námitek týkajících se zásady ekonomie řízení a nadbytečných nákladů, které měly žalobci vzniknout v důsledku postupu žalovaného. V návaznosti na to považuje žalovaný za nedůvodnou i dílčí námitku týkající se údajného faktického neumožnění nahlížet do spisu.
10. Konečně žalovaný nepovažuje za důvodný ani poslední žalobní bod. Žalobce sice nebyl povinen vést o všech žalobcových přestupcích společné řízení, uznává však, že v případě souběhu přestupků by i za takové situace byl povinen uplatnit při stanovení sankce zásadu absorpce. S odkazem na konkrétní okolnosti věci tu však žádný souběh přestupků (vyjma

těch, které jsou uvedeny ve výrocích I. a II. rozhodnutí žalovaného) nebyl, resp. tu nebyly přestupky, o nichž by bylo možné hovořit jako o sbíhajících. Touto otázkou se však předseda Úřadu v napadeném rozhodnutí zabýval a rovněž žalovaný ve svém rozhodnutí uvedl, jak aplikovat zásadu absorpce ve vztahu k přestupkům dle výroku I. a II. svého rozhodnutí.

IV. Ústní jednání

11. Při ústním jednání dne 23. 2. 2022 žalobce navázal na svou dosavadní žalobní argumentaci. Kromě právních názorů vyjádřených již dříve zmínil i skutkové okolnosti věci. V tomto směru zdůraznil, že od února roku 2014 měl zájem vysoutěžít odchytové vozidlo, přičemž v květnu roku 2014 podepsal příslušnou smlouvu. Potřeba druhého speciálního vozidla však vyšla najevo až posléze, přičemž interní požadavek byl v rámci žalobce vznesen až ke konci dubna roku 2014. Žalobce tedy nemohl v rozhodnou dobu vědět, že bude potřebovat druhé vozidlo, interní schvalovací mechanismy zabírají určitou dobu a žalobce musel řešit operativní situaci (veřejná zakázka pak byla poptávána až v červnu roku 2014).
12. Žalovaný při jednání setrval na svých závěrech vyjádřených v napadeném i prvostupňovém rozhodnutí, jakož i ve vyjádření k žalobě. Uvedl, že žalobce měl zájem zadat veřejnou zakázku 2 ještě v době, než uzavřel smlouvu na veřejnou zakázku 1.
13. V rámci dokazování, které vedl soud k otázce toho, kdy žalobce spáchal přestupky v nynější věci, a kdy měl spáchat další přestupky (či správní delikty), o nichž žalovaný rozhodoval (pro zhodnocení případného souběhu těchto přestupků a aplikaci zásady absorpce), soud k důkazu provedl následující rozhodnutí:
 - rozhodnutí ze dne 13. 2. 2015, č. j. S514/2014/VZ-4387/2015/522/PMc, jímž byl žalobce uznán vinným, že se dopustil správních deliktů dle § 120 odst. 1 písm. a) ZVZ v souvislosti s objednávkami právního poradenství v roce 2010 – právní moci toto rozhodnutí nabylo dne 3. 3. 2015
 - rozhodnutí ze dne 12. 6. 2019, č. j. S0165/2019/VZ-16505/2019/522/PKř; rozhodnutí ze dne 30. 4. 2019, č. j. S0107/2019/VZ-11983/2019/523/JMa; rozhodnutí ze dne 11. 4. 2019, č. j. S0078/2019/VZ-10403/2019/531/MKi; rozhodnutí ze dne 30. 4. 2019, č. j. S0177/2019/VZ-12200/2019/513/JLi; rozhodnutí ze dne 26. 2. 2019, č. j. S0080/2019/VZ-05889/2019/532/KSt; rozhodnutí ze dne 26. 2. 2019, č. j. S0083/2019/VZ-05894/2019/533/BKu; rozhodnutí ze dne 11. 3. 2019, č. j. S0102/2019/VZ-07026/2019/541/SKu; rozhodnutí ze dne 7. 5. 2019, č. j. S0189/2019/VZ-12780/2019/522/NRi; rozhodnutí ze dne 5. 3. 2019, č. j. S0094/2019/VZ-06681/2019/521/OPi; rozhodnutí ze dne 7. 5. 2019, č. j. S0120/2019/VZ-12846/2019/523/JMa; rozhodnutí ze dne 27. 2. 2019, č. j. S0081/2019/VZ-05973/2019/531/MHo; rozhodnutí ze dne 12. 7. 2019, č. j. S0220/2019/VZ-19203/2019/512/ŠMr; rozhodnutí ze dne 22. 2. 2019, č. j. S0074/2019/VZ-05567/2019/532/VZi; rozhodnutí ze dne 28. 2. 2019, č. j. S0085/2019/VZ-06128/2019/533/AMe; rozhodnutí ze dne 11. 3. 2019, č. j. S0101/2019/VZ-07039/2019/541/JCh; rozhodnutí ze dne 14. 5. 2019, č. j. S0124/2019/VZ-13493/2019/521/JRo; rozhodnutí ze dne 7. 6. 2019, č. j. S0228/2019/VZ-16117/2019/512/ŠMr; rozhodnutí ze dne 6. 5. 2019, č. j. S0187/2019/VZ-12593/2019/511/MCh; rozhodnutí ze dne 6. 3. 2019, č. j. S0050/2019/VZ-06809/2019/542/MKd; rozhodnutí ze dne 30. 4. 2019, č. j. S0178/2019/VZ-12162/2019/511/THl; rozhodnutí ze dne 23. 5. 2019, č. j. S0121/2019/VZ-

14392/2019/522/JKr; rozhodnutí ze dne 4. 6. 2019, č. j. S0226/2019/VZ-15489/2019/513/Epi – z těchto rozhodnutí soud zjistil, že se žalobce měl jednotlivých přestupů (správních deliktů) do vydání rozhodnutí ze dne 13. 2. 2015, č. j. S514/2014/VZ-4387/2015/522/PMc

V. Posouzení věci soudem

14. Zdejší soud přezkoumal v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.) napadené rozhodnutí předsedy Úřadu, jakož i předcházející rozhodnutí žalovaného včetně řízení předcházejících jejich vydání. Při přezkoumání rozhodnutí vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správních orgánů (§ 75 odst. 1 s. ř. s.) a dospěl k závěru, že **žaloba není důvodná**.
15. Prvotně se soud zabýval otázkou, zda žalobce naplnil skutkovou podstatu přestupku uvedeného ve výroku I. rozhodnutí žalovaného (ke spáchání přestupku uvedeného ve výroku II. rozhodnutí žalovaného žalobce nic konkrétního neuvádí a ani jej tedy nezpochybňuje; jelikož se tak tohoto přestupku netýkají žalobní body, soud se k němu blíže nevyjadřuje).
16. Po skutkové stránce, kterou považuje soud mezi stranami za nespornou, soud uvádí, že žalobce zadal dvě veřejné zakázky, které byly specifikovány výše. V případě veřejné zakázky 1 bylo její plnění poptáváno na základě výzvy k podání nabídky ze dne 19. 2. 2014, která byla uveřejněna téhož dne na profilu zadavatele; v případě veřejné zakázky 2 bylo její plnění poptáváno na základě výzvy k podání nabídky ze dne 9. 6. 2014, která byla téhož dne uveřejněna na profilu zadavatele. Předpokládaná hodnota veřejné zakázky 1 byla stanovena ve výši 1 900 000 Kč bez DPH; předpokládaná hodnota veřejné zakázky 2 byla stanovena ve výši 1 400 000 Kč bez DPH. Dne 9. 5. 2014 uzavřel žalobce smlouvu na plnění veřejné zakázky 1 s vybraným dodavatelem JÍŠA s.r.o. a dne 12. 9. 2014 uzavřel žalobce smlouvu na plnění veřejné zakázky 2 s vybraným dodavatelem JÍŠA s.r.o.
17. Žalobce v podstatě nerozporuje, že veřejné zakázky 1 a 2 bylo možné materiálně považovat za jedinou veřejnou zakázku, neboť ve vztahu k předmětu plnění byla dána věcná, časová a místní souvislost. Touto problematikou se žalovaný s odkazem na judikaturu správních soudů zabýval v bodech 73. až 104. svého rozhodnutí a žalobce k této věci nic nenamítá. Pokud tedy jde o hodnocení toho, zda byla dána věcná, místní a časová souvislost veřejných zakázek 1 a 2, soud se s náhledem žalovaného a předsedy Úřadu ztotožňuje a ve stručnosti odkazuje na jejich rozhodnutí (to se netýká právního hodnocení naplnění skutkové podstaty přestupku, kterým se soud v rámci žalobních bodů zabývá níže). K tomu krajský soud podotýká, že v tomto aspektu věci – tedy k věcné, místní a časové souvislosti obou veřejných zakázek – žalobce rovněž neformuloval konkrétní žalobní body. Jeho argumentace se týká spíše toho, zda naplnil skutkovou podstatu přestupku dle § 120 odst. 1 písm. a) ZVZ, a to s přihlédnutím k okolnostem spočívajícím v tom, že v době zadání veřejné zakázky 1 ještě nemohl vědět, že bude poptávat i plnění dle veřejné zakázky 2, a že bez ohledu na tento kontext dodržel postup odpovídající režimu zjednodušeného podlimitního řízení dle ZVZ. Jak již bylo řečeno výše, v tomto smyslu žalobce uvádí, že jeho postup neměl a nemohl mít žádný vliv na počet obdržených nabídek, jelikož se neodchýlil od postupu ve zjednodušeném podlimitním řízení: příslušné komise provedly hodnocení a žalobce jako zadavatel až po výběr nejvhodnější nabídky postupoval zcela transparentně, pročez jeho postupem nemohlo dojít k ovlivnění výběru ve veřejné zakázce a tedy spáchání přestupku dle § 120 odst. 1 písm. a) ZVZ.

18. Žalobce v tomto žalobním bodě nenabízí žádnou další oponenturu, která by šla nad rámec toho, co uváděl již v rozkladu proti rozhodnutí žalovaného, resp. co uváděl již před vydáním rozhodnutí žalovaného a s čím se žalovaný již vypořádával. Soud v návaznosti na to uvádí, že se v podstatě ztotožňuje s náhledem žalovaného a předsedy Úřadu.
19. Podle § 12 odst. 2 ZVZ se podlimitní veřejnou zakázkou rozumí veřejná zakázka, jejíž předpokládaná hodnota činí v případě veřejné zakázky na dodávky nebo veřejné zakázky na služby nejméně 2 000 000 Kč bez DPH nebo v případě veřejné zakázky na stavební práce nejméně 6 000 000 Kč bez DPH a nedosáhne finančního limitu podle § 12 odst. 1 ZVZ.
20. Podle § 12 odst. 3 ZVZ se veřejnou zakázkou malého rozsahu rozumí veřejná zakázka, jejíž předpokládaná hodnota nedosáhne v případě veřejné zakázky na dodávky nebo veřejné zakázky na služby 2 000 000 Kč bez DPH nebo v případě veřejné zakázky na stavební práce 6 000 000 Kč bez DPH.
21. Podle § 13 odst. 1 ZVZ se předpokládanou hodnotou veřejné zakázky pro účely ZVZ rozumí zadavatelem předpokládaná výše peněžitého závazku vyplývající z plnění veřejné zakázky, který je zadavatel povinen stanovit pro účely postupu v zadávacím řízení před jeho zahájením. Při stanovení předpokládané hodnoty je vždy rozhodná cena bez DPH.
22. Podle § 13 odst. 3 ZVZ nesmí zadavatel rozdělit předmět veřejné zakázky tak, aby tím došlo ke snížení předpokládané hodnoty pod finanční limity stanovené v ZVZ. Přitom dle § 13 odst. 4 ZVZ je-li veřejná zakázka rozdělena na části, je pro stanovení předpokládané hodnoty rozhodující součet předpokládaných hodnot všech částí veřejné zakázky.
23. Podle § 17 písm. m) ZVZ je zadáváním závazný postup zadavatele podle tohoto zákona v zadávacím řízení, jehož účelem je zadání veřejné zakázky, a to až do uzavření smlouvy nebo do zrušení zadávacího řízení; zadáváním se rozumí i postup zadavatele směřující k zadání veřejné zakázky v dynamickém nákupním systému, a řízení, ve kterém veřejný zadavatel zadává veřejnou zakázku na základě rámcové smlouvy.
24. Podle § 21 odst. 1 ZVZ jsou v ZVZ upraveny tyto druhy zadávacích řízení a) otevřené řízení (§ 27 ZVZ); b) užší řízení (§ 28 ZVZ); c) jednací řízení s uveřejněním (§ 29 ZVZ); d) jednací řízení bez uveřejnění (§ 34 ZVZ); e) soutěžní dialog (§ 35 ZVZ); f) zjednodušené podlimitní řízení (§ 38 ZVZ).
25. Podle § 21 odst. 2 ZVZ zadavatel může pro zadání veřejné zakázky použít otevřené řízení nebo užší řízení a za podmínek stanovených v § 22 a 23 ZVZ rovněž jednací řízení s uveřejněním nebo jednací řízení bez uveřejnění; otevřené řízení se nepoužije v případě veřejných zakázek v oblasti obrany nebo bezpečnosti.
26. Podle § 21 odst. 3 ZVZ veřejný zadavatel může pro zadání veřejné zakázky použít za podmínek stanovených v § 24 ZVZ soutěžní dialog a za podmínek podle § 25 ZVZ zjednodušené podlimitní řízení.
27. Dle § 120 odst. 1 písm. a) ZVZ se zadavatel dopustí správního deliktu tím, že nedodrží postup stanovený zákonem pro zadání veřejné zakázky, přičemž tím podstatně ovlivnil nebo mohl ovlivnit výběr nejvhodnější nabídky, a uzavře smlouvu na veřejnou zakázku.
28. Přitom lze v obecné rovině uvést, že hlavním účelem ZVZ je zajištění hospodárného nakládání s veřejnými prostředky, a to prostřednictvím vytváření podmínek pro co nejširší hospodářskou soutěž mezi různými dodavateli při poptávání plnění, které je předmětem

veřejné zakázky. Co možná nejširší hospodářské soutěže v právě uvedeném smyslu pak ZVZ dosahuje tím, že stanoví pro osoby v postavení zadavatele povinnost zadávat veřejné zakázky ve formalizovaném zadávacím řízení, ve kterém je kladen důraz zejm. na jeho transparentní provedení. Zákonodárce tak v § 21 odst. 2 a 3 ZVZ stanovil, že zadavatel, resp. veřejný zadavatel může pro zadání veřejné zakázky použít následující druhy zadávacích řízení, a to otevřené řízení, užší řízení, jednací řízení s uveřejněním, jednací řízení bez uveřejnění, soutěžní dialog a zjednodušené podlimitní řízení. Má-li být naplněn hlavní účel ZVZ, a sice zajištění soutěžního prostředí při zadávání veřejných zakázek, musí zadavatelé postupovat dle § 21 odst. 2 a 3 ZVZ a – nestanoví-li ZVZ výslovně jinak (např. v případech výjimek dle § 18 ZVZ) – použít pro zadání veřejné zakázky některý z druhů zadávacího řízení dle výše citovaných ustanovení ZVZ, resp. dle § 21 odst. 1 ZVZ, zásadně tedy řízení otevřené nebo užší (použití ostatních druhů zadávacích řízení je vázáno na splnění zákonných podmínek pro takový postup).

29. V souladu s žalovaným soud uvádí, že jednou z prvotních fází zadávání veřejné zakázky, která předchází samotnému zadávacímu řízení, a kterou je zadavatel povinen provést, je stanovení předpokládané hodnoty veřejné zakázky. Přestože se jedná o stanovení hodnoty „předpokládané“, tedy pravděpodobné, nesmí ze strany zadavatele docházet k situacím, kdy by nesprávné stanovení výše předpokládané hodnoty vedlo k neoprávněnému užití některé z výjimek či mírnějšího režimu pro zadávání veřejných zakázek. Dělení předmětu veřejných zakázek jako takové je přípustné, přičemž institut rozdělení veřejné zakázky na jednotlivé části upravuje § 98 ZVZ, který umožňuje v situacích, kdy to je z hlediska charakteru předmětu plnění vhodné, definovat rozdílné zadávací podmínky pro jednotlivé části zakázky včetně samotného vymezení jednotlivých předmětů plnění. Nepřípustným se však stává ve chvíli, kdy jeho prostřednictvím dojde ke snížení předpokládané hodnoty veřejné zakázky pod finanční limity stanovené v ZVZ a následné zařazení do jiné kategorie veřejných zakázek. Takový postup je protiprávní právě proto, že takovýmto umělým dělením se zadavatel může dostat do situace, kdy může při zadávání (právě díky snížené předpokládané hodnotě dosažené dělením zakázky) užívat méně přísných pravidel, tj. není povinen postupovat podle některých ustanovení ZVZ či není povinen podle ZVZ postupovat vůbec.
30. Jak uvedl žalovaný, pro posouzení postupu zadavatele dle ZVZ je tedy rozhodující zejména celková předpokládaná hodnota veřejné zakázky. Jestliže zadavatel hodlá předmět veřejné zakázky rozdělit a zadávat samostatně, musí dbát na omezení uvedené v § 13 odst. 3 ZVZ tak, že rozdělením předmětné veřejné zakázky nesmí předpokládaná hodnota poklesnout pod finanční limity stanovené v § 12 ZVZ. Smyslem citovaného ustanovení je zabránit umělému a účelovému snižování předpokládané hodnoty veřejné zakázky, a zabránit tak zadavatelům vyhýbat se zákonným postupům pro zadání veřejné zakázky. Jak bude v jiných souvislostech zmíněno i níže, tak pro posouzení věcné souvislosti předmětných veřejných zakázek byla rovněž významná skutečnost, že žalobce oslovil výzvami k podání nabídky v předmětných veřejných zakázkách stejný okruh dodavatelů (dodavatelé JÍŠA s.r.o., M 3000, a.s., FORD MOTOR COMPANY, s. r. o., RENAULT RETAIL GROUP CZ, s.r.o. a FEDERAL CARS s.r.o.) a na plnění obou veřejných zakázek podal nabídky jeden shodný dodavatel, a to JÍŠA s.r.o., který představuje totožného vybraného dodavatele, se kterým byly následně uzavřeny smlouvy na veřejné zakázky č. 1 a č. 2 (to také podporuje závěr o věcné souvislosti předmětných veřejných zakázek).

31. Soud se také níže bude, stejně jako žalovaný, věnovat skutečnosti, že z předložené dokumentace je zřejmé, že žalobce vznesl interní požadavek na schválení pořízení předmětu veřejné zakázky 2 dne 24. 4. 2014, tj. přibližně dva měsíce po výzvě k podání nabídky na veřejnou zakázku 1, přičemž se tak stalo ještě před uzavřením smlouvy na veřejnou zakázku 1 (uzavřena dne 9. 5. 2014), tedy již během výběrového řízení na tuto veřejnou zakázku. Předpokládanou hodnotu veřejné zakázky 2 zadavatel (žalobce) uváděl v dokumentu „*Způsob stanovení předpokládané hodnoty veřejné zakázky*“ datovanému ke dni 6. 5. 2014. S ohledem na to si žalobce nejpозději během poptávání předmětu veřejné zakázky 1 musel být vědom své potřeby poptávat i předmět veřejné zakázky 2 o dané předpokládané hodnotě, tak soud shodně s žalovaným uvádí, že žalobce měl možnost výběrové řízení na veřejnou zakázku 1 zrušit a následně s ohledem na součet předpokládaných hodnot veřejných zakázek 1 a 2 zadat tyto zakázky v některém z v úvahu připadajících druhů zadávacího řízení dle § 21 odst. 1 ZVZ, avšak neučinil tak. Místo toho žalobce uzavřením smlouvy dokončil výběrové řízení na veřejnou zakázku 1 a následně zahájil výběrové řízení na veřejnou zakázku 2, a to opět jako veřejnou zakázku malého rozsahu mimo některé z v úvahu připadající režimy zadávacího řízení dle ZVZ.
32. Možnost zrušení výběrového řízení na veřejnou zakázku 1 lze dle názoru soudu přiměřeně dovozovat např. z § 84 odst. 2 písm. e) ZVZ, dle kterého zadavatel může bez zbytečného odkladu zrušit zadávací řízení, pokud „*v průběhu zadávacího řízení se vyskytly důvody hodné zvláštního zřetele, pro které nelze na zadavateli požadovat, aby v zadávacím řízení pokračoval*“. Přitom důvodová zpráva k ZVZ jako takový důvod uváděla např. porušení postupu zadavatelem v zadávacím řízení, kdy již není možno přijmout nápravná opatření v souladu s § 111 odst. 6 ZVZ, přičemž by v následném řízení o přezkoumání úkonů zadavatele došlo k uložení pokuty za správní delikt nebo k nápravnému opatření.
33. Jak upozornil i žalovaný, žalobce mohl využít postupu dle § 98 ZVZ, podle něhož lze rozdělit předmět plnění veřejné zakázky na části – této zákonem aprobované možnosti rozdělení veřejné zakázky nevyužil a namísto toho předmět plnění fakticky rozdělil do dvou samostatných veřejných zakázek, čímž došlo k nezákonnému snížení limitů. Tím žalobce snížil výši předpokládané hodnoty pod finanční limit stanovený v § 12 odst. 2 ZVZ, vyhnul se povinnosti vyplývající z ustanovení § 21 ZVZ zadat veřejnou zakázku v příslušném druhu zadávacího řízení a následně uzavřel smlouvy na předmět plnění veřejné zakázky. Předpokládaná hodnota obou veřejných zakázek převyšovala limit stanovený v § 12 odst. 2 ZVZ, pročez šlo o veřejnou zakázku podlimitní a žalobce tedy měl proto povinnost zadat ji postupem dle ZVZ.
34. Soud se shoduje s žalovaným, že postup žalobce mohl podstatně ovlivnit výběr nejvhodnější nabídky, neboť nelze vyloučit možnost, že pokud by žalobce provedl zadávací řízení podle ZVZ, mohl obdržet odlišné nabídky nebo i jiné nabídky od dalších dodavatelů, kteří mohli nabídnout výhodnější podmínky plnění pro žalobce, než tomu bylo v případě vybraného dodavatele JÍŠA s.r.o., se kterým žalobce uzavřel smlouvy na plnění šetřených veřejných zakázek.
35. Krajský soud v Brně si je plně vědom argumentace žalobce, že jeho postup neměl a nemohl mít vliv na počet obdržených nabídek a na výběr nevhodnější nabídky, neboť jeho postup byl transparentní a do podání nabídek odpovídal postupu ve zjednodušeném podlimitním řízení. Ačkoli se žalobci mohou zdát závěry žalovaného v tomto směru přísné, přesto se s nimi soud ztotožňuje: Potenciální vliv na výběr (a právě potencialita ovlivnění výběru je zde rozhodující a dostačující) je dle dána i v případě, kdy zadavatel postupuje „způsobem

obdobným“ postupu v některém zadávacím řízení dle ZVZ. Je tomu tak zejména proto, že postup mimo zadávací řízení (mimo režim ZVZ) výrazným způsobem zkracuje jinak zákonem zaručená práva dodavatele na jeho ochranu před případným nezákonným postupem zadavatele. Dodavatel tak nemá k dispozici např. institut námitek, v návaznosti na který by mohl (v konečné fázi) iniciovat i v plném rozsahu přezkum postupu zadavatele ve správním řízení před žalovaným. Již tato skutečnost by teoreticky byla způsobilá odradit od účasti v soutěži o danou zakázku např. dodavatele, který má za to, že zadávací podmínky veřejné zakázky nejsou vymezeny správným způsobem (tam, kde by v případě postupu zadavatele v zadávacím řízení mohl podat námitky, nemá v situaci, kdy zadavatel podle ZVZ nepostupuje, pro jiné případy právem garantovanou možnost obrany, která je při postupu dle ZVZ dána).

36. K výše uvedenému soud dodává, že nemožnost podání námitek k zadavateli sama o sobě neznamená, že by dodavatel, který např. nebyl výzvami žalobcem osloven, nemohl iniciovat přezkum ze strany žalovaného (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 1. 2011, č. j. 2 Afs 132/2009-275, publikovaný pod č. 2495/2012 Sb. NSS, či rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 2. 2017, č. j. 9 As 195/2015-68, publikovaný pod č. 3543/2017 Sb. NSS). Možnosti obrany takového dodavatele jsou však v případě zakázek malého rozsahu omezené. Jak plyne z judikatury citované v tomto odstavci, omezuje se totiž věcná působnost žalovaného k výkonu dohledu nad postupem zadavatele při zadávání veřejných zakázek malého rozsahu pouze na to, zda zadavatel neporušil povinnost dodržovat zásady transparentnosti, rovného zacházení a zákazu diskriminace stanovenou v § 6 ZVZ. I tyto skutečnosti tak mohly přinejmenším v potenciální rovině oslabit právní pozici dodavatele, který by měl o zakázku zájem, avšak nebyl žalobcem osloven, či jej vůbec odradit od podání návrhu k žalovanému.
37. Lze také poznamenat, že v případě postupu dle ZVZ by byl žalobce navíc povinen dodržet § 38 odst. 3 ZVZ, tj. nesměl by vyzývat opakovaně stejný okruh zájemců, pokud by to nebylo odůvodněno předmětem plnění veřejné zakázky či jinými zvláštními okolnostmi. V případě, že by žalobce dle uvedeného ustanovení ZVZ postupoval (čemuž tak ale nebylo, neboť k podání nabídky na veřejnou zakázku 1 a 2 vyzval stejný okruh zájemců) a veřejné zakázky 1 a 2 by zadával ve dvou samostatných zadávacích řízeních dle ZVZ (dle součtové předpokládané hodnoty těchto zakázek), mohl by obdržet výhodnější nabídky od jiných dodavatelů, než tomu bylo v případě vybraného dodavatele JÍŠA s.r.o., se kterým zadavatel uzavřel smlouvy na plnění šetřených veřejných zakázek. Zde si je ale soud vědom skutečnosti, že daný argument žalovaného je spíše podpůrný – pokud jsou totiž veřejné zakázky 1 a 2 materiálně považovány za veřejnou zakázku jedinou, zřejmě by v případě řádného postupu dle ZVZ žalobce oslovil stejný okruh dodavatelů v režimu zjednodušeného podlimitního řízení. Stále by se však jednalo o formalizovaný postup dle zákona, se všemi garancemi, které zákon pro dodavatele či potenciální dodavatele skýtá (viz výše), což ovšem v případě posuzovaných veřejných zakázek 1 a 2 nenastalo.
38. Krajský soud v Brně v této souvislosti akceptuje argumentaci žalovaného, že konkrétní jednání žalobce při jeho postupu mimo zadávací řízení bylo zohledněno ve výši ukládané pokuty, avšak samotná skutečnost, že např. nepřistoupil k zadání veřejné zakázky přímo vybranému dodavateli bez jakékoli soutěže, nemůže postačovat ke zhojení základního pochybení, a sice toho, že nepostupoval v zadávacím řízení dle ZVZ tam, kde tímto formalizovaným způsobem postupovat měl.

39. Pouze ve stručnosti pak soud k argumentaci žalobce tím, kdy a jak potřeba pořízení předmětu veřejné zakázky 2 vzešla, odkazuje zejména na bod 97. rozhodnutí žalovaného. S obdobnými námitkami žalobce se žalovaný i předseda Úřadu již vypořádávali a soud se s jejich hodnocením ztotožňuje, přičemž připomíná, že v tomto ohledu žalobce v žalobě neformuluje nic nového.
40. V tomto aspektu případu tak soud uzavírá, že žalobce se svým jednáním dopustil přestupku dle § 120 odst. 1 písm. a) ZVZ tím, že nedodržel postup stanovený v § 13 odst. 3 ZVZ, když rozdělil předmět jedné podlimitní veřejné zakázky na veřejnou zakázku 1 a na veřejnou zakázku 2, čímž došlo ke snížení předpokládané hodnoty pod finanční limity stanovené v § 12 odst. 2 ZVZ, v důsledku čehož nezadal veřejnou zakázku v některém z v úvahu připadajících druhů zadávacího řízení dle § 21 odst. 1 ZVZ, přičemž tento postup mohl podstatně ovlivnit výběr nejvhodnější nabídky a žalobce uzavřel na plnění předmětné veřejné zakázky smlouvy.
41. V druhém rozměru věci žalobce namítal zejména to, že žalovaný měl vést společné řízení v nynějším případě a také v dalších případech, v nichž projednával přestupky, kterých se měl žalobce dopustit v obdobném období. S tím souvisí i výše uložené pokuty. V případě společného řízení by totiž musel žalovaný důsledně přihlížet k uplatnění zásady absorpce. Ve věci je však dle žalobce zřejmé, že k aplikaci zásady absorpce žalovaný nepřistoupil.
42. Po skutkové stránce soud konstatuje, že ze správního spisu se podává, a soudu je to známo rovněž z jeho vlastní úřední činnosti, že žalovaný získal koncem roku 2018 pochybnosti o souladu postupu žalobce se ZVZ při zadávání 24 veřejných zakázek včetně předmětné veřejné zakázky, resp. veřejné zakázky 1 a 2. Žalovaný proto zahájil z vlastní činnosti šetření případného nezákonného postupu žalobce, v jehož rámci mimo jiné požádal žalobce o zaslání dokumentace o zadávacím řízení k předmětným veřejným zakázkám. Po přezkoumání předložené dokumentace zadávacích řízení a zjištění pochybení obviněného přistoupil žalovaný k postupnému vydání příkazů v samostatných správních řízeních.
43. Jak již soud naznačil, tak v minulosti se obdobnými případy vážícími se k žalobci zabýval. Bylo tomu tak v rozsudku ze dne 15. 6. 2021, č. j. 29 Af 76/2019-388, v jehož bodech 19. a 20. uvedl:

„19. Zbylými žalobními námitkami žalobce zpochybňuje zákonnost postupu žalovaného v rámci řízení o předmětných přestupcích, včetně postupu při uložení pokut za předmětné přestupky. K těmto námitkám ovšem považuje krajský soud za nezbytné předem zdůraznit, že do značné míry postrádají relevanci, přímý vztah k nyní projednávaným věcem. Jak žalobce v žalobě uvádí, žalovaný z moci úřední zahájil celkem 23 přestupkových řízení pro porušení ZVZ, v nichž byla žalobci prostřednictvím příkazů uložena pokuta v celkové výši 391 500 Kč, nicméně žalobce podal pouze proti čtyřem z nich odpor, v důsledku čehož proběhlo přestupkové řízení, včetně řízení o žalobcem podaných rozkladech, která následně vyústila v přijetí žalobami napadených rozhodnutí předsedy ÚOHS. Žalobce nicméně tento okruh námitek cílí na všechna přestupková řízení, ve vztahu k nimž namítá celou řadu dílčích pochybení žalovaného a důsledků vyvolaných s jeho procesním postupem (složitost obhajoby, komplikace s nablížením do spisů, náklady řízení atp.), aniž by však i ve vztahu k nim využil procesní prostředků ochrany, které mu skýtá ZVZ, resp. správní řád. Krajskému soudu je zjevné, že žalobce se jejich prezentací v nyní projednávaných žalobách pokouší vytvořit celkový rámec (kontext) za účelem zpochybnění zákonnosti postupu žalovaného vůči žalobci v celém souhrnu přestupkových řízení proti němu vedených, nicméně meritorně se týkají řady přestupkových

řízení, které vůbec nebyly předmětem přezkumu ze strany předsedy ÚOHS v žalobou napadených rozhodnutích, a proto v tomto ohledu tyto námitky postrádají relevanci a krajský soud se jimi nemůže věcně zabývat, samozřejmě s výjimkou těch, které mají vztah k nyní projednávaným věcem.

20. Žalobce i ve vztahu k předmětným přestupkovým řízením namítá, že žalovaný měl o těchto přestupcích vést společné řízení ve smyslu § 88 odst. 1 zákona o přestupcích, a to i přesto, že dle § 270 odst. 11 ZZVZ se § 88 odst. 1 a odst. 2 zákona o přestupcích na postup žalovaného dle ZVZ nevztahuje, přičemž je toho názoru, že žalovaný měl zvážit postup dle § 140 odst. 1 správního řádu, což ovšem neučinil a nezohlednil, resp. nezabránil vzniku všech negativních důsledků vyvolaných tímto postupem pro žalobce (obtížnost vést takové množství řízení, znemožnění nablížení do správních spisů, nadměrné náklady aj.), včetně ztížení možnosti efektivní procesní ochrany. Jak již ovšem krajský soud naznačil výše, jedná se o obecné námitky, týkající se celé řady přestupkových řízení, vedených žalovaným proti žalobci, aniž by tyto námitky žalobce jakkoliv blíže konkretizoval v korelaci k nyní projednávaným případům a tedy je z hlediska materie učinil relevantními.“

44. Od shora konstatovaných závěrů, které jsou žalobci známy, se soud neodchyluje ani nyní. Zároveň se drží svých předchozích závěrů i v tom směru, že v § 88 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky zakotvený procesní institut společného řízení je konstruován jako obligatorní, k němuž musí rozhodující orgán přistoupit vždy, pokud jsou naplněny zákonem předvídané skutečnosti. O spojení věcí do společného řízení tak není třeba vydávat usnesení. Jak se ovšem shodují žalobce i žalovaný, povinnost vést společné řízení o vícero přestupcích je pro potřeby právní úpravy veřejných zakázek vyloučena dle § 270 odst. 11 ZZVZ, jež vylučuje použití § 88 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky. V tomto směru ZZVZ neukládá povinnost vést společné řízení při projednávání přestupků žalovaným, ale pouze možnost se k takovému postupu přiklonit, neboť společné řízení o přestupcích je procesním institutem, na který se subsidiárně použije postup dle § 140 správního řádu. Ve správním řádu je nicméně vedení společného řízení o přestupcích (na rozdíl od společného řízení v zákoně o přestupcích) konstruováno nikoliv jako povinné, tj. jako eventuální procesní postup závisící na úvaze rozhodujícího správního orgánu. Proto se také o spojení věcí do společného řízení dle § 140 odst. 1 správního řádu vydává usnesení. Využití procesního institutu společného řízení o přestupcích tedy závisí na úvaze rozhodujícího správního orgánu, který by při této úvaze měl zhodnotit, zda jeho vedení či naopak nevedení koresponduje se základními zásadami činnosti správních orgánů upravenými v § 6 a § 8 odst. 1 správního řádu.
45. Krajský soud proto v tomto směru (pouze v obecné rovině) konstatuje, že předseda Úřadu se ve svém rozhodnutí eventualitou procesního postupu v podobě využití společného řízení zabýval a relativně podrobně přdestřel důvody, proč nebylo potřebné ani vhodné takto postupovat. S takto prezentovanými důvody (např. bod 19. rozhodnutí předsedy Úřadu) soud v principu souhlasí a v podrobnostech na ně odkazuje, a to opět s přihlédnutím k tomu, že oproti argumentaci uvedené v rozkladu žalobce neuvádí zásadní nové námitky, jimiž by se závěry předsedy Úřadu „nově“ polemizoval.
46. Ve věci je možné dodat ještě několik poznámek. Z prvé i v případě, že by bylo vhodné, aby žalovaný postupoval v rámci jednoho společného řízení, lze vycházet z toho, že takový eventuální nedostatek by nedosahoval takové intenzity, že by zatížila rozhodnutí žalovaného, resp. rozhodnutí předsedy Úřadu, vadou nezákonnosti. Zde Krajský soud v Brně odkazuje např. na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 4. 2018, č. j. 2

As 426/2017-62, z jehož právních závěrů vyplývá, že jestliže nedošlo ke spojení jednotlivých správních řízení o obdobných správních deliktech spáchaných v souběhu a týkajících se obdobné věci (v případě projednávaném Nejvyšší správním soudem bezpečnosti jedné konkrétní potraviny – potraviny stejného druhu a výrobce) do společného řízení dle § 140 správního řádu, ačkoli pro to existovala procesní možnost a jevílo se to jako vhodné z pohledu zásady procesní ekonomie, nejedná se o (zásadní) procesní pochybení. Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku dospěl k závěru, který bude reflektován níže, že i v případě nespojení takových řízení do řízení společného ovšem stále trvá povinnost správního orgánu aplikovat při ukládání pokuty absorpční zásadu a zohlednit pokuty dříve uložené sbíhajícími se rozhodnutími. Obdobně se Nejvyšší správní soud vyslovil již v rozsudku ze dne 18. 6. 2009, č. j. 1 As 28/2009-62, publikovaném pod č. 2248/2011 Sb. NSS, z něhož lze dovodit, že nevedl-li správní orgán v rozporu s § 57 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, společné řízení o více přestupcích téhož pachatele, není takový postup vadou řízení, je-li z odůvodnění následného rozhodnutí zřejmé, že ve věci byla aplikována zásada absorpční, zakotvená v § 12 odst. 2 citovaného zákona pro ukládání trestu za souběh přestupků.

47. S ohledem na závěry formulované v předchozím odstavci proto soud dále dodává, že v posuzovaném aspektu věci by rozhodnutí žalovaného či předsedy Úřadu obstálo i v situaci postupu dle ZVZ, tedy nikoli dle ZZVZ – jinak řečeno, kdyby žalovaný (či předseda Úřadu) nemohli vycházet z § 270 odst. 11 ZZVZ, který vylučuje obligatorní vedení společného řízení. Stále by totiž platily „obecné“ vývody, které pro řízení o správních deliktech judikatura dovodila ještě před nabytím zákona o odpovědnosti za přestupky a také ZZVZ.
48. Pouze na okraj pak soud doplňuje k námitkám žalobce týkajícím se údajného faktického znemožnění nahlížení do spisu i v důsledku nevedení společného řízení, že se této otázky dotkl v již citované pasáži svého rozsudku ze dne 15. 6. 2021, č. j. 29 Af 76/2019-388. Zároveň se s touto problematikou předseda Úřadu poměrně přesvědčivě vypořádal v bodě 23. svého rozhodnutí. Tam uvedl, že tvrzená složitost realizace předmětného práva nepředstavuje faktické odepření možnosti nahlížení do spisu. Žalobce svá tvrzení o nutnosti zajištění individuálního nahlížení pro každý případ zvlášť při samostatné cestě ze svého sídla blíže nedoložil. Je také otázkou, jak by se žalobcova situace ohledně nahlížení do spisu ulehčila, pakliže by nenahlížel do několika „menších“ spisů a naopak by nahlížel do rozsáhlejšího spisu, který by se týkal všech projednávaných případů. Ulehčení žalobcovy situace je v tomto směru sice představitelné, ale žalobce k tomu nic bližšího neuvádí. Pokud jde o žádosti o nahlížení ze dne 27. 3. 2019, je možné poukázat, že sám žalobce vymezil, že žádá o provedení nahlížení ve 4 správních řízeních. Lze přitom vyjít také z toho, že v případě nynější věci vzal žalobce svou žádost o nahlížení do spisu dne 1. 4. 2019 zpět. Kromě toho v této fázi ještě řízení ani nebylo zahájeno a jednalo se o nahlížení do podnětového spisu, u něhož byl ohledně nahlížení žalobce v obdobném postavení jako jiní „neúčastníci“ řízení. Zároveň nepřiměřené zatížení žalobce jakožto účastníka řízení – či obecně i jiného obviněného – nespočívá, pokud není blíže doloženo, „pouze“ ve skutečnosti, že přestupky téže osoby vyšly najevo v téže době, a že je vzdálenost mezi sídly obviněného a správního orgánu relativně velká. Relevanci má dle názoru soudu i zmínka předsedy Úřadu, že podklady pro vydávání příkazů, kterými byla zahájena vedená řízení, tvořila především dokumentace o zadávacím řízení. Tu přitom žalovanému poskytl žalobce jakožto její zpracovatel, a byl s ní tedy plně seznámen.

49. K žalobní argumentaci zmíněné výše pak soud podobně jako ve věci sp. zn. 29 Af 76/2019 zmiňuje, že z celkových dalších 23 věcí, v nichž žalovaný zahájil s žalobcem řízení, podal žalobce proti příkazům odpor pouze ve 4 případech. Už tento snížený celkový počet řízení, která s žalobcem nakonec reálně probíhala, relativizuje žalobcovu argumentaci o ztížení jeho procesní pozice v důsledku nevedení společného řízení.
50. Zůstává tak potřeba posoudit, zda i přes nevedení společného řízení bylo třeba aplikovat zásadu absorpce, potažmo zda žalovaný a předseda Úřadu postupovali v souladu s ní. Žalobce tu tedy zpochybňuje zákonnost postupu při vyměřování pokuty v souvislosti s otázkou souběhu přestupků a využitím zásady absorpce.
51. Jako východisko pro zodpovězení takto položené otázky může opět sloužit již shora citovaná judikatura. V bodech rozsudku [31] a [32] rozsudku ze dne 18. 6. 2009, č. j. 1 As 28/2009-62, Nejvyšší správní soud uvedl, že „[j]e zřejmé, že pro trestání souběhu není bezpodmínečně nutné vedení společného řízení, ale naopak je zcela nezbytné použití absorpční zásady, tedy vzájemné posouzení veškerých souvisejících trestních sazeb. [...] Z výše uvedeného vyplývá, že nevedení společného řízení o přestupcích žalobce by nemuselo prima facie způsobovat vadu řízení dopadající na zákonnost rozhodnutí, pokud by z těchto navazujících rozhodnutí bylo patrné uplatnění zásad stanovených pro ukládání trestu za souběh přestupků.“
52. Z citovaného názoru Nejvyššího správního soudu lze dovodit, že rozhodne-li se správní orgán nést společné řízení, musí nezbytně zohlednit při ukládání pokuty v samostatném řízení ostatní sbíhající se přestupky v souladu se zásadou absorpce. Je ovšem důležité brát v potaz, jaké přestupky se sbíhají, a jaké již nikoliv, resp. zda tu je souběh vůbec dán. To potvrzuje např. bod [22] rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 4. 2018, č. j. 2 As 426/2017-62: „Nejvyšší správní soud již judikoval, že při trestání správních deliktů se přiměřeně uplatní i principy ovládající souběh trestních činů (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2007, č. j. 8 As 17/2007 - 135, publ. pod č. 1338/2007 Sb. NSS). Podstata souběhu podle trestněprávní doktríny spočívá v tom, že se pachatel dopustil dvou nebo více trestních činů dříve, než byl pro některý z nich vyhlášen soudem prvního stupně odsuzující rozsudek, pokud tento rozsudek později nabyl právní moci a neplatí o něm fikce neodsouzení. Toto pojetí souběhu akceptoval Nejvyšší správní soud analogicky také pro oblast správního trestání (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2008, č. j. 5 Afs 9/2008 – 328, publ. pod č. 1767/2009 Sb. NSS). Pro nyní projednávanou věc z toho vyplývá, že stěžovatelka spáchala správní delikty potrestané sbíhajícími se rozhodnutími SZPI ve vícečinném souběhu, neboť se všech správních deliktů dopustila dříve, než bylo vydáno první odsuzující rozhodnutí SZPI, kterým bylo rozhodnutí inspektorátu SZPI v Olomouci ze dne 11. 4. 2016, č. j. SZPI/AH803-53/2016.“
53. V posuzované věci však nejsou dány jiné přestupky jsoucí v souběhu s těmi, které byly projednávány v napadeném rozhodnutí. Tyto jiné přestupky, kterými žalobce argumentuje, byly spáchány v jiném časovém horizontu a za hranicí data vydaného rozhodnutí. K tomu předseda Úřadu výslovně uvedl v bodě 36. svého rozhodnutí: „Úřad v rámci posuzování okolností nezbytných pro řádné určení výše pokuty za projednávané přestupky zjistil, že dne 13. 2. 2015 byl obviněný shledán vinným ze spáchání přestupku rozhodnutím č. j. ÚOHS-S514/2014/VZ-4387/2015/522/PMc, které nabylo právní moci dne 3. 3. 2015. Obviněný tedy spáchal právě projednávané přestupky v souběhu s přestupky, které spáchal do vydání rozhodnutí č. j. ÚOHS-S514/2014/VZ-4387/2015/522/PMc ze dne 13. 2. 2015. Z výše uvedeného vyplývá, že v souběhu s projednávanými přestupky nebyly spáchány zbývající přestupky zjištěné na základě dokumentace k 24 veřejným zakázkám, jelikož tyto byly spáchány v rozmezí

od 8. 4. 2015 do 4. 12. 2018, tedy až po vydání rozhodnutí č. j. ÚOHS-S514/2014/VZ-4387/2015/522/PMc ze dne 13. 2. 2015. Shodně jako Úřad jsem přitom nezjistil, že by přestupky zjištěné v napadeném rozhodnutí byly spáchány v souběhu s jinými přestupky spáchanými přede dnem 13. 2. 2015.“ (pozn. KS v Brně: zvýraznění původní) Zde soud jen ve stručnosti poznamenává, že žalobce v žalobě závěry správního orgánu o datu spáchání přestupků, které byly předmětem nyní napadeného rozhodnutí, nijak nezpochybňuje. I soud proto vychází z toho, že k dokonání protiprávního jednání v případě rozdělení veřejné zakázky dochází až v okamžiku, kde zadavatel uzavře smlouvu na druhou veřejnou zakázku, která časově, místně a věcně souvisí s první veřejnou zakázkou, a když současně naplní předpoklad, že při součtu hodnot obou veřejných zakázek dojde k překročení limitu dle zákona, podle kterého by již byl zadavatel povinen postupovat podle přísnějšího režimu zákona (to se tedy týká skutku dle výroku I. rozhodnutí žalovaného, závěry žalovaného o dni dokonání – spáchání přestupku dle výroku II. rozhodnutí žalovaného žalobce nijak nerozporuje a rovněž soud pro to neshledává důvody).

54. Nelze tudíž přisvědčit tvrzení o nezohlednění zásady absorpce při stanovení výše pokuty v souvislosti s jinými přestupky, jelikož žalovaný na základě svých zjištění, k nimž soud vedl i dokazování, dovodil, že v souběhu s projednávanými přestupky žádné jiné nejsou. Pokuta tak byla stanovena v souladu s § 41 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky, tedy za přestupek v projednávaném případě nejprísněji trestný. Vzhledem k tomu, že v projednávaném případě byly trestány přestupky vymezené ve výroku I. a II. rozhodnutí žalovaného, byla stanovena pokuta pouze za přestupek ve výroku II. tohoto rozhodnutí, jak již žalovaný rozebral v bodech 140. až 142. odůvodnění svého rozhodnutí. Žalovaný tedy užil zásady absorpce ve vztahu k projednávaným přestupkům v prvostupňovém, a poté napadeném rozhodnutí a k přestupku vymezeném ve výroku I. přistoupil jako k přitěžující okolnosti.
55. Žalobce přitom má na s. 16 a 17 žaloby za to, že nelze předpokládat, že by byla v souvislosti se stanovením sankce zohledněna zásada absorpce vzhledem k ostatním sbíhajícím se přestupkům, zejména s ohledem na to, že byly jednotlivé příkazy vydávány za sbíhající se přestupky v rámci několika dnů od sebe a nebylo tedy reálně možné k jejich existenci přihlédnout. K tomuto lze ve shodě s žalovaným dodat, že taková úvaha není v posuzované věci správná mj. s ohledem na to, že v projednávaném případě nebyla prokázána existence dalších sbíhajících se přestupků. Lze tak shrnout, že žalovaný zásadu absorpce aplikoval správně na přestupky ve výroku I. a II. prvostupňového rozhodnutí, přičemž svůj postup odůvodnil. Žalobcovy námitky tvrdící, že užití zásady absorpce ze strany žalovaného či předsedy Úřadu bylo nedostatečné nebo zcela chybné, tak nejsou důvodné.
56. Soud poznamenává, že z jiných hledisek žalobce výši pokuty a její stanovení nenapadá. Rovněž ve smyslu § 65 odst. 3 nenavrhuje, aby soud uloženou pokutu snížil či rozhodl o upuštění od pokuty. Soud proto žalobu zamítá i s ohledem na žalobní body týkající se tohoto aspektu projednávaného případu.
57. Pouze pro úplnost soud dodává, že žalobce v žalobě již neargumentuje uplynutím promlčecí doby pro projednání předmětných přestupků, resp. tím, že ve věci zanikla v důsledku uplynutí této doby odpovědnost za přestupky. Tuto otázku soud přezkoumává z moci úřední, nicméně konstatuje, že se shoduje se závěry, které v tomto směru uvedl žalovaný v bodech 134. až 137. svého rozhodnutí. Podobné se pak týká určení relevantní právní úpravy, a to i z hlediska čl. 40 odst. 6 Listiny. Žalobce v tomto ohledu rozhodnutí

žalovaného či předsedy Úřadu výslovně nerozporuje a soud nespatřuje důvody pro přehodnocení jejich závěrů.

VI. Závěr a náklady řízení

58. Na základě výše uvedeného soud žalobu dle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl, neboť není důvodná.
59. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Žalobce ve věci úspěch neměl (žaloba byla jako nedůvodná zamítnuta) a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému správnímu orgánu, kterému by jinak jakožto úspěšnému účastníku řízení právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, náklady řízení nad rámec jeho běžné administrativní činnosti nevznikly, pročež mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Brno 23. února 2022

JUDr. Zuzana Bystřická v.r.
předsedkyně senátu